

RESEAU STRATEGIES ALIMENTAIRES

SOLAGRAL
13, boulevard Saint-Martin
75003 PARIS

JOURNEE DEBAT SUR LE RIZ

MERCREDI 13 DECEMBRE 1989

LE RIZ AUX ETATS UNIS : UNE EVOLUTION DES PROGRAMMES DE SOUTIEN AU SERVICE DES EXPORTATIONS

Hélène BENZ - RONGEAD

Le travail rapporté ici a fait l'objet d'un mémoire de DEA à l'EHESS, réalisé grâce au RONGEAD dans le cadre de ses préoccupations concernant les enjeux du GATT sur la sécurité alimentaire.

INTRODUCTION

Depuis le début des années 60, la situation de dépendance alimentaire de la plupart des pays d'Afrique ne cesse de s'aggraver. Et les prévisions économiques ne laissent pas espérer une amélioration de la solvabilité de ces pays, ni la croissance démographique un tassement de la progression de la demande.

Face à ce constat pessimiste, le riz semble un produit sur lequel l'Afrique pourrait miser pour répondre à l'augmentation de ses besoins céréaliers. "Le potentiel de production de riz dans les basses plaines humides de l'Afrique-Subsaharienne est gigantesque. Actuellement, cette culture recouvre environs 5 millions d'hectares. On estime que 200 millions d'hectares de marécage inexploités pourraient convenir à la riziculture."(1). Mais, bien que pour de nombreux pays côtiers d'Afrique de l'Ouest, la tradition rizicole soit extrêmement ancienne, la production locale est le plus souvent mise en péril par la pression du marché mondial. L'Afrique est en effet le champ principal de la concurrence entre la Thaïlande et les Etats-Unis, les deux grands exportateurs mondiaux de riz. La première possède de gros avantages en terme de coûts de production et exporte vers l'Afrique du riz de faible qualité à prix très compétitif, les seconds, faute de compétitivité réelle subventionnent leurs exportations.

Les USA, bien qu'ils ne soient qu'en seconde position, jouent un rôle très important sur le marché africain: leur puissance économique est suffisante pour supporter les coûts du soutien aux exportations, par l'aide alimentaire, ils peuvent s'assurer un débouché garanti et, par leur politique de coopération et leur poids au sein des institutions internationales, ils peuvent fortement jouer sur le développement de la riziculture africaine. Aussi est-il essentiel de préciser les points suivants:

- Quelle est la politique d'exportation des Etats-Unis en matière de riz?
- Quelles évolutions l'ont conduit à se tourner vers l'Afrique?
- Quels sont les intérêts en jeu?

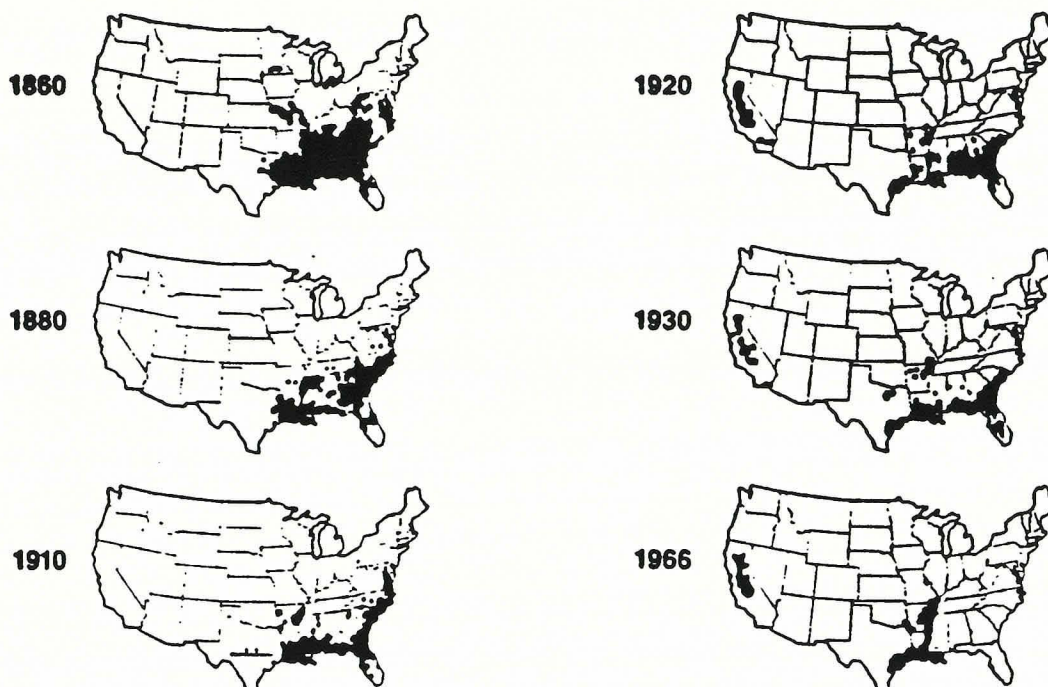
I. UN APERCU GENERAL DE LA RIZICULTURE AMERICAINE

1. Quelques éléments historiques

Introduit en Virginie en 1609, le riz ne commença à se développer à l'échelle commerciale qu'à la fin du XVII^e siècle en Caroline du Sud. Au début du XIX^e siècle, la production se répandit vers le Sud: en Géorgie et en Floride. Mais la Caroline du Sud resta le premier état rizicole jusqu'à la guerre de sécession.; la Louisiane pris alors la tête. Le Sud produisait 75% du riz américain en 1900. De 1900 à 1909, la production des états du Sud fit un bond de 180 000 t à 1 Mt,

1. LOWE J.A. et WINSLOW M.D. , "Le rôle du riz dans la sécurité alimentaire", Le Courrier ACP-CEE, Bruxelles, n°114, mars-avril 1989, p.83-85.

avec l'affirmation du Texas et de l'Arkansas comme états rizicoles. Le riz fut introduit en Californie vers 1860 mais ce n'est qu'un demi siècle plus tard qu'il pris réellement de l'importance: en 1920, 20% de la production nationale était assurée par cet état. En 1949 le Texas dépassa la Louisiane et en 1973 il fut lui même doublé par l'Arkansas.



2. La production

Après les records de production du début des années 80, les Etats-Unis produisent actuellement autour de 6,3 Mt/an de riz paddy sur 1 Mha récoltés (moyenne 85/86 à 88/89; source: USDA); ce qui ne représente pas plus de 2% de l'ensemble des céréales du pays. Cette production est assurée par cinq états: l'Arkansas (40% de la production), la Californie (20%), le Texas (15%), la Louisiane (15%), le Mississippi (7%) et le Missouri (3%).

67% de la production est du riz long grain, 28% du riz moyen et 5% du riz rond. Le riz long provient des états du Sud; les deux tiers du moyen de Californie, le reste de l'Arkansas et de la Louisiane; le rond presque exclusivement de Californie. Le recensement de 1982 donne 11 445 exploitations cultivant du riz, sur une surface moyenne de 114 ha. (les résultats du recensement de 1987 ne sont malheureusement pas encore publiés).

C'est dans l'Arkansas que l'on trouve le plus grand nombre de producteurs de riz (et que la production est la plus importante), mais les exploitations les plus grandes sont au Texas et en Californie.

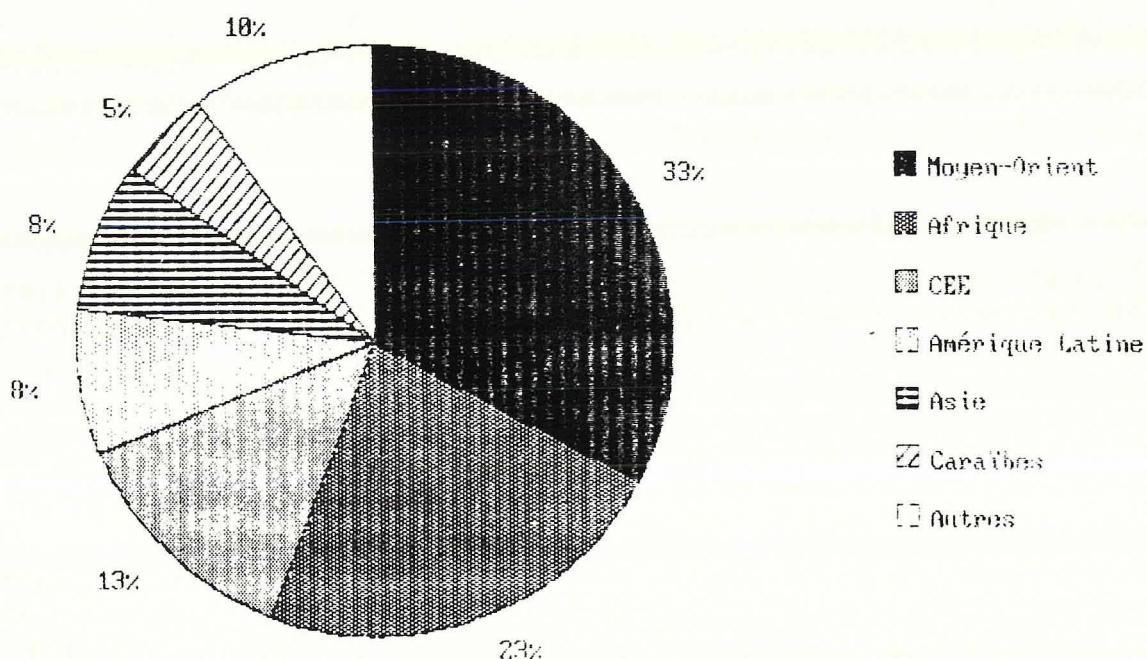
La riziculture est aux Etats-Unis une des production les plus mécanisées. 100% de la surface rizicole est irriguée. Le contrôle de l'eau est assuré par un nivellement régulier (souvent contrôlé au laser) et des petites levées de terre séparant les sous-parcelles. Le riz reste immergé durant toute la durée de la culture. Les semis et les différents traitements sont généralement réalisés par avion.

3. Les débouchés

Le marché national n'absorbe pas plus de la moitié de la production; 60 à 64% sont consommés directement (le riz long entier essentiellement), 20 à 25% sont transformés par les brasseries et le reste par l'industrie alimentaire. Ces transformateurs, qui recherchent avant tout de la matière première bon marché, achètent surtout des brisures et du riz moyen ou rond.

Le riz n'occupe qu'une place secondaire dans la consommation de féculents des américains. Toutefois, on observe depuis quelques années une nette augmentation de la consommation de riz par habitants (1975: 7 kg/hab. en consommation directe et en produits de l'industrie alimentaire + 2 kg/hab. sous forme de bière; 1987: 13 + 4 kg/hab.). Ceci est lié d'une part à l'afflux des asiatiques et des latino-américains et d'autre part aux nouvelles préoccupations diététiques de la population.

La moitié du riz américain est exporté et ces exportations sont en grande partie dépendantes des programmes gouvernementaux: en 1988, 56% du volume des exportations a été réalisé dans le cadre de ces programmes. L'Irak et l'Arabie Saoudite sont devenus les plus importants clients des américains pour le riz avec respectivement 19% et 8% des exportations en 1986/87. Les grandes régions d'exportation se répartissent comme suit:



4. La politique rizicole

Le riz, bien qu'étant une production très marginale aux USA, est une culture particulièrement soutenue par les programmes gouvernementaux. Encore actuellement, les mesures de base sont celles provenant de l'"Agricultural Adjustment Act" de 1933 et de 1938: "Non Recourse Loans" (prêts aux agriculteurs contre stockage à la récolte), paiements directs (pour combler la différence entre le prix du marché et le prix objectif), limitation des surfaces.

En supplément de ces programmes communs à la plupart des produits agricoles, le riz a presque toujours bénéficié de mesures particulières: de 1955 à 1973, les quotas de surface et de production permirent de contrôler strictement l'offre. Ces programmes furent éliminés pour répondre à la forte demande céréalière mondiale du début des années 70 et le riz fut ramené à une situation similaire à celle des autres cultures. Les perspectives d'expansion du marché marquèrent la politique agricole jusqu'à la législation de 1981. Mais les extrapolations optimistes pour le début des années 80 se révélèrent erronées; les paramètres du marché changèrent à l'opposé de ce qui avait été attendu:

- Le commerce mondial du riz diminua d'environ 15%, suite au retrait du marché des gros importateurs tels que l'Iran, l'Indonésie, la Corée, le Nigeria et d'une très forte augmentation de la production mondiale.

- Les cours chutèrent de 50%.

- Le dollar remonta.

Le niveau élevé des prix de soutien (fixés en 1981 en fonction des perspectives d'inflation et d'expansion du marché) pénalisaient les exportations américaines, qui chutèrent de près de 40%.

Les stocks triplèrent en deux ans. Le programme PIK (renboursement en nature des manques à gagner liés aux surfaces non mises en cultures) fut mis en place en 1983, mais s'il était attractif pour les agriculteurs, son effet n'en était pas moins éphémère. Les stocks s'accumulèrent à nouveau pour atteindre un niveau record de 350 000 t à la fin de la campagne 1985/86.

Lorsque s'ouvrirent les débats pour la législation de 1985, l'ensemble de la situation agricole était tendue: les prix mondiaux étaient très bas, les stocks américains très importants et les faillites se succédaient parmi les agriculteurs aux prises avec des dettes contractées durant la période d'expansion qui avait précédé. L'ensemble de cette législation (Food Security Act 85) resta dans les normes des précédentes, bien qu'une évolution vers une réduction du soutien ait été attendue par beaucoup. Pour le riz, le niveau de subvention fut même très nettement augmenté avec l'adoption d'un nouveau système de soutien (mis en place également pour le coton): les "Marketing Loans". L'objectif était de ramener le riz américain à un niveau compétitif sur le marché international, pour redresser les exportations et éliminer les stocks excédentaires. Les "Marketing Loans" permettent de rembourser les prêts de campagne à un taux lié au cours mondial et non plus au taux fixe du "Loan Rate".

5. Le lobby du riz

L'évolution de la politique rizicole et le soutien particulier apporté à cette production sont étroitement liés aux caractéristiques structurelles de cette filière:

La production et l'industrie du riz sont très **concentrés géographiquement**.

- Les effectifs de l'ensemble de la filière sont très réduits par rapport à ceux des grandes productions.

- L'activité rizicole est souvent de tradition familiale.

Beaucoup s'identifient à une "grande famille" du riz. Cette convergence de l'ensemble des acteurs de la filière lui a donné son **poids politique**. De plus, historiquement, il s'est presque toujours trouvé des législateurs des états rizicoles (du Sud en particulier) qui aient des positions influentes au Congrès. Les deux sénateurs de l'Arkansas (D.PRYOR et C.BUMPER) et un Sénateur du Mississippi (T.COCHRAN) sont actuellement les "piliers" du soutien de la riziculture au Congrès. Par les postes clé qu'ils occupent dans différents comités, leur rôle a été décisif, en particulier pour l'adoption des "Marketing Loans", et continuera à l'être pour le Farm Bill de 1990. La filière est représentée par la "**Rice Millers Association**". Ce lobby, fondé en 1899, fait partie des plus anciennes organisations agricoles du pays. Comme son nom l'indique, il s'agit avant tout d'une association de l'industrie (coopératives et rizeries privées) et non des producteurs. C'est là que réside toute l'ambiguïté de l'"unité" de la filière rizicole: ceux qui donnent l'orientation du lobby ne sont pas forcément représentatifs des divers intérêts. Il est évident que les intérêts des riziculteurs et des usiniers ne sont pas toujours les mêmes (en particulier lorsqu'il s'agit de prix d'achat du riz à la ferme ou de limitation de surface de production). Les coopératives représentent théoriquement les agriculteurs et se veulent leur porte-parole direct, mais elles ont également des intérêts proches de l'agro-industrie. La RMA travaille donc beaucoup plus à **protéger un secteur agro-industriel et des exportateurs** que quelques milliers d'exploitations rizicoles.

II. LES EXPORTATIONS, CLE DE VOUTE DU RIZ AMERICAIN

Les exportations sont essentielles pour le secteur rizicole américain. La politique rizicole a toujours été largement déterminée par la conjoncture mondiale et le besoin de se maintenir à un niveau compétitif.

Une approche historique nous permet de comprendre comment les américains ont répondu à l'évolution du marché mondial en mettant en place différents outils d'exportations.

1. L'aide alimentaire: un moyen d'écouler les excédents

A partir de la Seconde Guerre Mondiale, la riziculture américaine connu une forte progression: les USA étaient fournisseurs de denrées alimentaires pour de nombreuses régions du globe en guerre. Mais à partir de 1952, la demande

faiblissant et la production continuant à croître, les stocks s'accumulèrent. La **Public Law 480** (ou **PL 480**) fut établie par l'"**Agricultural Trade Development and Assistance Act**" en 1954; à une période où différents programmes de stimulation de la demande avaient été mis en place pour résorber les stocks considérables de produits agricoles.

Ces objectifs étaient autant commerciaux qu'humanitaires:

- Développer le commerce entre les USA et les nation "amies".
- Faciliter la convertibilité des monnaies.
- Réduire les stocks de produits agricoles pour stabiliser l'économie agricole américaine.
- Encourager le développement économique des Pays en Développement.
- Promouvoir la politique étrangère des USA.

Entre 1954 et 1967, la **PL 480** couvrit environ le tiers des exportations américaines.

2. Une demande principalement asiatique

Jusqu'au début des années 60, les USA occupaient la seconde place parmi les exportateurs, après la Thaïlande, avec 10% des échanges mondiaux. Le riz américain est expédié vers quatre destinations principales, qui couvraient 50 à 70% de ces exportations:

- L'Inde
- L'Indonésie
- Le Pakistan
- Cuba (jusqu'à la révolution, en 1959). Vers les trois pays d'Asie, il s'agit uniquement d'aide alimentaire. Au milieu des années 60, deux autres grands pôles apparurent, qui placèrent les Etats-Unis en tête des exportateurs avec environ 25% du marché mondial:
- Le Vietnam, qui entre 1965 et 1974 reçut jusqu'à 37% des exportations américaines comme soutien de guerre, sous forme d'aide alimentaire.
- La République de Corée, qui entre 1967 et 1983 fut presque tous les ans le plus gros acheteur de riz américain (avec un maximum de 35% du total des exportations américaines en 1980).

L'utilisation de la **PL 480** au Vietnam succita des débats virulents. De 1967 à 1973, le Vietnam du Sud reçut 45% de l'aide américaine en riz. 80% de l'argent généré était utilisé pour soutenir les forces armées vietnamiennes. Les réactions furent d'autant plus virulentes au sein du Congrès que les besoins mondiaux en aide alimentaire étaient alors particulièrement aigus dans d'autres parties du monde. Un amendement fut ajouté pour interdire l'usage militaire des fonds de contre-partie.

3. Le glissement vers le Moyen-Orient et le développement des programmes de crédits

Alors que durant la décennie précédente, l'essentiel des échanges de riz avaient été intra-asiatique, au début des années 70 la demande décrut fortement dans l'Asie des moussons. Avec les premiers résultats de la Révolution Verte, les principaux importateurs devinrent auto-suffisants:

- L'Inde
- Le Pakistan (dès 1960 il arrêta ses importations et devint en 1972 le quatrième exportateur mondial).
- L'Indonésie (après avoir été le plus gros importateur mondial, elle commença à exporter épisodiquement la fin des années 70).

La part de l'Asie dans les exportations américaines chuta considérablement; l'arrêt d'expédition de riz vers le Vietnam avec la fin de la guerre renforça cette tendance. La Corée resta le seul gros importateur de la zone.

Le marché se déplaça vers le **Moyen-Orient** avec la création de l'OPEP et l'augmentation des revenus pétroliers:

- Les exportations américaines vers l'Arabie Saoudite quadruplèrent de 1971 à 1986.

- L'Iran et l'Irak apparurent dans les tous premiers importateurs dans le milieu des années 70. De 1978 à 1980, ces trois pays couvrèrent ensemble un quart des exportations américaines. Mais l'Iran ferma ses frontières à tout produit américain après la prise de pouvoir de l'Ayatollah Khomeini en 1981.

Le développement de ses marchés s'appuya sur les programmes de garantie de crédit. Divers programmes de crédit existaient depuis 1956, mais ils n'avaient couvert que moins de 3% des exportations annuelles. Depuis le début des années 80, le GSM 102 (2) a prit une grande importance: 15 à 25% des exportations sont couvertes par ce programme; les ventes à l'Irak ont à elles seules constitué plus de 3/4 du GSM 102 et sont, depuis 1984, couvertes à 100% par ce programme.

4. L'émergence du marché africain et le changement de cap de l'aide alimentaire

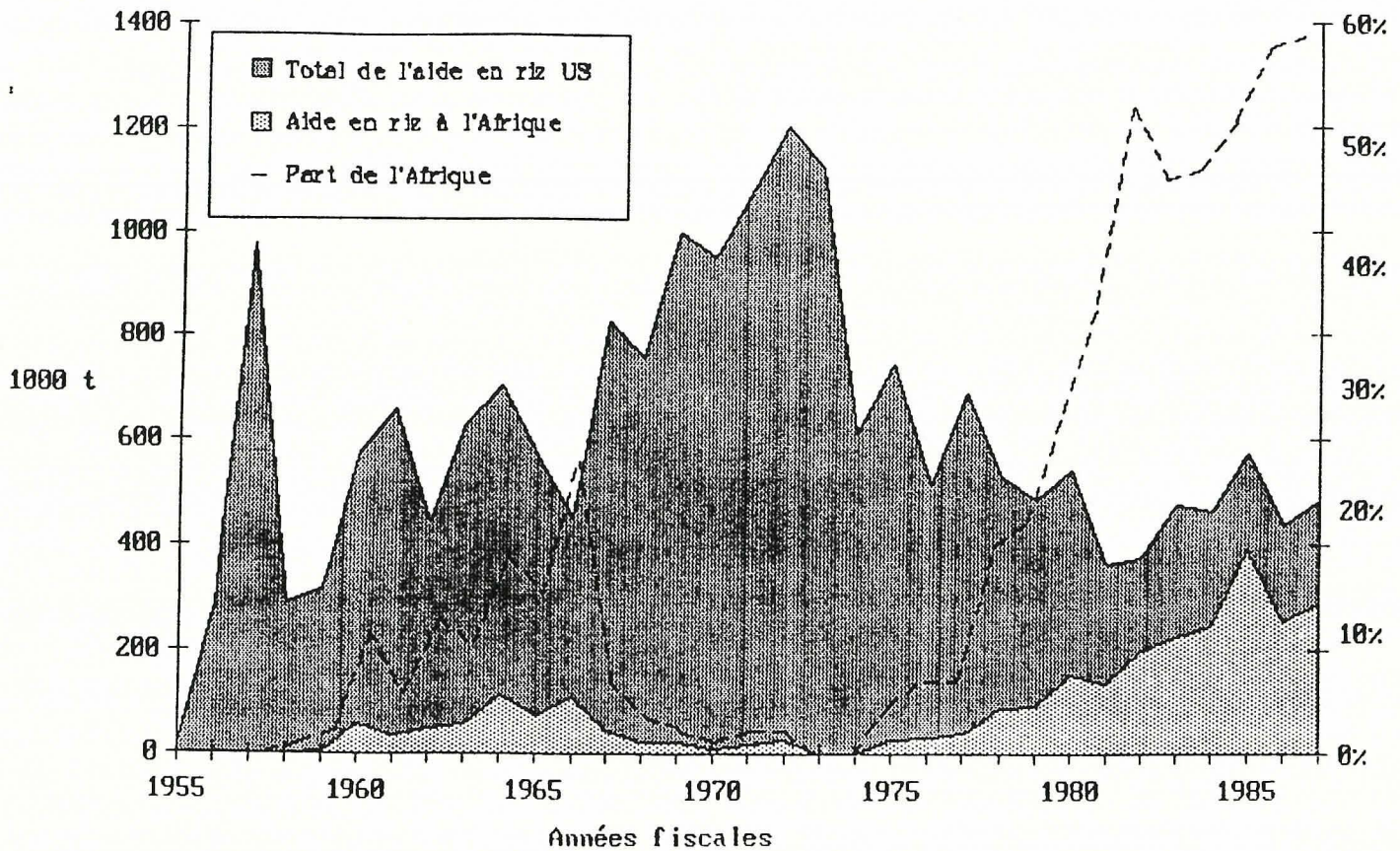
Le marché africain prit une place importante dans les exportations américaines à partir de 1976:

- Le Nigeria devint également un des premiers acheteur de riz américain en 1977, grâce à ses recettes pétrolières (jusqu'en 1984, où toute importation de riz furent interdites avec l'optique d'augmenter l'auto-suffisance alimentaire).

- La Côte-d'Ivoire, le Sénégal, le Zaïre et la Guinée commencèrent à importer des quantités importantes de riz; quoi qu'irrégulièrement.

- Pour ce qui est des importateurs traditionnels de riz américain, l'Afrique du Sud se maintint et le Liberia augmenta ses importations.

2. Programme de garantie des crédits à court terme accordés aux importateurs.



Sources: USDA, Rice, Background for 1980 Farm Legislation, 1980 (parts de marchés).
USDA, statistiques non publiées (prix).

Avant 1975, l'Afrique ne dépassait pas 10% des exportations américaines, depuis 1978, elle en absorbe environ le quart. De même depuis 1981, plus de la moitié de l'aide alimentaire américaine est envoyée en Afrique. Mais les américains n'espèrent pas vraiment augmenter les exportations commerciales. En effet, la demande est essentiellement du riz de faible qualité et à ce niveau, les américains ne sont absolument pas compétitifs vis-à-vis de la Thaïlande. En 1977/78, lorsque l'Afrique doubla ses importations de riz, les USA et la Thaïlande détenaient chacun environ 30% de ce marché, mais à partir de 1983, avec la perte de la compétitivité des USA, la part des Etats-Unis chuta jusqu'à 15% et celle de la Thaïlande atteignit 50%, l'augmentation des importations africaines étant en grande partie absorbée par la Thaïlande. Pour maintenir leur volume d'exportation, les USA lancèrent une offensive en aide alimentaire: comptant pour moins de 20% des exportations de riz en Afrique jusqu'en 1979, l'aide alimentaire représente 40 à 60% depuis 1983. Au même moment, la sécheresse de 1983 et 1984 au Sahel offrit une "opportunité" aux américains, alors que les excédents de riz s'accumulaient. Un programme exceptionnel, l'"African Relief Program", permit de vendre 229 000 t de riz à prix très réduit en 1984 et 1985 (soit une augmentation de plus de 50% des exportations). Même si la PL 480 est coûteuse pour le gouvernement, elle reste un moyen d'exporter et de tisser des relations entre

exportateurs américains et importateurs africains et de rester présents sur ce marché en expansion. Dans cette optique, le gouvernement ivoirien et les Etats-Unis ont conclu un accord d'importation de riz cargo, pour alimenter les rizeries qui actuellement tournent au ralenti. Pour "huiler" les négociations, les USA ont accordé une part des exportations en PL 80, alors qu'en principe, la Côte d'Ivoire ne répond pas aux critères requis pour l'aide alimentaire.

- Les années 80: de "l'âge d'or" à la dépression

Vers la fin des années 70, les Etats-Unis atteignirent leur plus fort niveau d'exportation (entre 2,3 et 3 Mt/an). Avec la Thaïlande, ils se partageaient à égalité près de 45% du marché mondial.

Puis l'Indonésie, l'Iran, la Corée et le Nigeria cessèrent pratiquement toutes importations (respectivement en 1981, 82, 83 et 84). Le marché mondial connut alors une forte dépression mais le prix du riz américain se maintint à un niveau élevé. La Thaïlande elle, ne cessa de diminuer ses prix à partir de septembre 1981. L'écart se creusa, les exportations américaines chutèrent de 40% entre 1981 et 1985 (soit de 23 à 15% du marché), au profit de la Thaïlande.

Sur le marché saoudien, iranien et européen, la part des USA diminua fortement, alors qu'ils avaient été à la fin des années 70 parmi les premiers importateurs de riz américain. Ce déclin fut partiellement compensé par le développement des exportations vers l'Irak (grâce au programme de garantie de crédit), Madagascar, Le Sénégal, le Bangladesh, et les Philippines (grâce à la PL 480).

6. Food Security Act 85: la relance

La législation agricole de 1985, en instituant les "Marketing Loans", permit au riz américain de retrouver un niveau de prix compétitif. Par cette subvention, ce sont autant les prix sur le marché intérieur qu'à l'exportation qui diminuèrent. En 1986, l'effet des "Marketing Loans" fut immédiat: les prix chutèrent de 40% et les exportations grimpèrent d'autant, alors que les coûts des programmes rizicoles furent multipliés par trois. Au niveau mondial, les grands exportateurs (Thaïlande, Pakistan et Birmanie) anticipèrent la chute des prix américains en abaissant leurs propres prix, ce qui réduisit leur recette d'exportation. Toute fois, depuis 1985 la conjoncture mondiale (forte demande en 1986 et 1987 qui provoqua un redressement des prix) limita les effets négatifs des "Marketing Loans" à l'échelle mondiale et en 1988, le coût des programmes américains régressa nettement.

CONCLUSION

La riziculture américaine est un secteur particulièrement protégé et le Farm Bill de 1985 a encore accentué son niveau de soutien (l'ESP (3) passa de 35% en 1984 à 71% en 1986). Grâce au poids politique de la filière, la législation agricole a maintenu les riziculteurs dans une position favorisée par rapport aux autres agriculteurs mais les a également rendu extrêmement dépendants du gouvernement pour leur revenus. Cette situation est en partie due à la dépendance du riz américain vis-à-vis des exportations. Les divers programmes d'exportation ont été utilisés comme régulateurs par rapports aux variations de la conjoncture mondiale, pour permettre à l'industrie rizicole américaine de poursuivre son expansion. 50% de la production est destinée au marché mondial mais les coûts de production sont nettement supérieurs à ceux de la plupart des grands exportateurs. Aussi le volume d'exportation est-il largement déterminé par l'engagement du gouvernement dans le soutien du riz.

Mais le coût de cette politique paraît peu proportionné aux volumes mis en jeu (les dépenses gouvernementales pour le programme riz ont culminé à 1160 M\$ pour une production de 6 Mt en 1986, soit 193 \$/t alors que le riz américain de première qualité s'est vendu cette année là à 371\$/t). Quels sont les intérêts en jeu dans cette production?

L'objectif le plus évident est d'assurer la perennité de la filière rizicole. Les riziculteurs sont bien-sûr ici concernés, car même si la plupart des zones de production, des cultures alternatives seraient possibles, les investissements réalisés pour la rizicultures sont très importants et de gros travaux de drainage seraient nécessaires pour changer de cultures. Mais se sont encore plus les industriels pour qui le soutien du riz américain est indispensable, car ils leur seraient beaucoup plus difficile de changer d'activité.

Le riz est d'autre part une denrée particulièrement "stratégique". Il est largement utilisé pour l'aide alimentaire; en Asie durant les décennies précédentes et maintenant en Afrique. C'est un moyen de favoriser les relations diplomatiques et de créer des relations commerciales. De plus, la très grande instabilité du marché et les inconnues face à une éventuelle libéralisation, peuvent laisser supposer que les USA veulent maintenir une présence, même coûteuse pour le moment, afin d'être à même de profiter éventuellement d'un développement du marché.

Les interrogations sont maintenant orientées vers la nouvelle législation de 1990: quelles sont les attentes en matière de politique rizicole?

Les acteurs de la filière sont quasi-unaniment favorables à un maintien du status-quo. Les "Marketing Loans" leur ont permis d'assurer leurs exportations même en cas de chute des cours mondiaux. La remontée des prix du riz de ces deux dernières années a permis une nette réduction du coût des programmes, ce qui laisse espérer au milieu rizicole américain

3. Equivalent Subvention à la Production; mesure du niveau global de soutien, effectuée par l'OCDE.

que la forte pression sur le budget de l'ensemble de l'agriculture ne les touchera pas trop. Beaucoup s'attendent à une **réduction du niveau de soutien** (par une réduction du prix objectif) **sans modifications importantes des programmes**. Pour le riz, les débats semblent plutôt devoir se focaliser sur les **problèmes d'environnement** (pollution et utilisation des eaux, brûlage des chaumes...).

Mais aux débats nationaux, viendront se superposer les orientations du **GATT**. Dans les négociations, les enjeux concernant le riz américain sont principalement l'**accès au marché japonais** et la réduction de taxes à l'importation de la CEE. Le marché japonais est la cible de prédilection du lobby rizicole, mais la dimension particulièrement politique de cet accès le rend très hypothétique. D'autre part, si les accords portent sur un niveau global du soutien, les USA seront amenés à **réduire très largement leur politique de subvention**. Des paramètres très incertains rentrent donc en jeu dans l'avenir du riz américain et de sa place sur le marché mondial; les différentes projections réalisées à ce sujet restent assez contradictoires et laissent le débat encore largement ouvert.